从“正当私善”到“公善供给”：政府职责的人性尺度与十一维治理框架

华国平　独立学者　中国深圳　518100

摘　要

政府职责的界定是公共管理研究的基础问题。职能划分、公共服务和公共价值是既有研究讨论政府职责的常见进路，但这些研究较少追问一个更基础的问题：政府职责从人的基本需要中生成的内在逻辑是什么？不同职责维度之间的张力如何平衡？本文从“现实的人”出发，提出“正当私善欲求—公善供给—政府职责”的分析框架。正当私善欲求并非自私，而是人民在不损害他人与公共秩序前提下，对安全、发展、尊严、能力和选择空间的正当追求。基于此，本文将政府职责概括为十一项维度，并整合为“生存性需求—发展性需求—存在性需求”的三层次结构。文章指出，十一维框架内部存在安全与自由、繁荣与美好、便利与公平、关怀与赋能四组结构性张力，政府治理能力的核心在于处理这些张力的动态平衡。本文提出“情境—权重”动态校准模型，区分危机、常态与转型三种情境下管理、引导、服务三重职能的不同配置方式。文章以浙江“最多跑一次”和北京“接诉即办”为案例，展示该框架的诊断功能。这一框架将“以人民为中心”的发展思想转化为可操作的分析维度，也为服务型政府建设和公共服务评价提供了新的理论工具。

关键词：政府职责；正当私善欲求；十一维治理；治理张力；服务型政府

English Title: From “Legitimate Self-Regarding Needs” to “Public-Oriented Provision”: The Human Scale of Government Responsibilities and an Eleven-Dimensional Governance Framework

Abstract: Defining government responsibilities is a fundamental issue in public administration research. Existing studies discuss government functions from perspectives such as functional division, public service delivery, and public value, but they seldom ask more fundamental questions: how do government responsibilities originate from basic human needs, and how should

tensions among different dimensions of responsibility be balanced? Starting from the concept of "real human beings," this paper proposes an analytical framework of "legitimate self-regarding needs — public-oriented provision — government responsibilities." Legitimate self-regarding needs are not selfishness, but rather people's pursuit of legitimate goods — safety, development, dignity, capability, and space for choice — under the condition of not harming others or public order. Based on this, the paper identifies eleven governance dimensions and integrates them into a three-tier structure of "subsistence needs — developmental needs — existential needs." The paper further argues that four structural tensions exist within this framework — security vs. freedom, prosperity vs. beauty, convenience vs. equity, and care vs. empowerment — and that the core capacity of governance lies in managing these tensions dynamically. A "context-weight" dynamic calibration model is proposed, specifying different configurations of management, steering, and service functions in crisis, normal, and transitional contexts. Two case studies — Zhejiang's "maximum one visit" reform and Beijing's "handling complaints upon receipt" — are used to demonstrate the framework's diagnostic capacity. This framework translates the people-centered development philosophy into actionable analytical dimensions and offers a new theoretical instrument for service-oriented government construction and public service evaluation.

Key words: government responsibilities; legitimate self-regarding needs; eleven-dimensional governance; governance tensions; service-oriented government

一、问题的提出：政府职责的尺度从哪里来

政府应当做什么，是公共管理学科长期讨论的基础问题。从传统公共行政到新公共管理，再到新公共服务与公共价值管理，学者们不断追问政府职能的边界、政府的角色以及公共权力的正当性（穆尔，2016；登哈特、登哈特，2010）。政府职责既关系国家治理体系如何运行，也关系人民群众能否在现实生活中感受到制度的有效性和公共权力的温度。

然而，现有政府职责研究中存在两种值得警惕的倾向。一种是"技术化偏差"——把政府职责理解为部门职能、政策清单和行政流程，重视行政系统内部的运转效率，却容易忽视人民真实生活需要。另一种是"泛福利偏差"——把人民所有愿望都视为政府应当满足的对象，导致责任无边界、财政不可持续和治理民

粹化。前者容易造成冷漠行政，后者容易导致无原则迎合。二者看似方向相反，实则都没有真正回答：政府职责的根本尺度究竟从哪里来？

如果仅依据行政传统、部门划分或短期政治议程来确定政府应当做什么，公共管理就容易失去稳定的人性基础。本文认为，政府职责的根本尺度应当回到“现实的人”的基本需要（马克思、恩格斯，2012）。只有理解人作为现实个体究竟需要什么，才能判断哪些需要属于政府应当回应的正当公共需要，哪些欲望不应被简单纳入政府职责。

以人民为中心的发展思想，在治国理政层面回答了发展的目的、动力和评价标准问题——发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。本文的十一维框架可以看作对这一思想的公共管理学转化：它将以人民为中心这一总体性价值目标，分解为安全、便利、关怀、繁荣、赋能、美好、倾听、信任、尊重、自由、身心舒展等具体可辨识的治理维度，使“人民需要什么”“政府应当回应什么”不再停留于原则性宣告，而成为可诊断、可评价、可校准的分析对象。

本文从“正当私善欲求”出发重构政府职责的理论尺度，提出十一维治理框架。核心贡献在于将政府职责的生成逻辑从行政职能划分前移到人民正当需求结构。在此基础上，文章进一步将十一项治理维度整合为三层次结构，以避免福利清单式的平铺罗列。与此同时，文章揭示了十一维框架内部的四组张力关系，并提出“情境—权重”动态校准模型，强调政府职责不是静态清单，而是在多重价值之间动态平衡的治理过程。

二、理论基础与分析框架

（一）正当私善欲求：政府职责的人性起点

“公共需求”“公共价值”“公共服务”“公民满意度”等概念已从不同角度揭示了政府回应人民需要的必要性。公共价值理论强调公共管理者应当创造并维护公共价值（穆尔，2016）；新公共服务理论强调政府应服务公民而不是掌舵（登哈特、登哈特，2010）；能力方法则从人的实质自由和能力发展出发理解发展问题（森，2002；努斯鲍姆，2017）。这些理论为理解政府职责提供了重要启发，但对“需要”本身的结构性展开仍有深化空间。

本文将“正当私善欲求”界定为人民作为现实个体对安全、发展、尊严、能力和选择空间等善好状态的追求——但这种追求以不损害他人与公共秩序为前提。它不同于私人欲望的无限扩张，也有别于道德意义上的自私。每个人都希望生命不受威胁，希望办事顺利，希望生活改善，希望环境美好，希望身心得到舒展，希望困难时被帮助，希望自己的意见被听见，希望被信任、有能力、有尊严、有选择。这些需求并非少数人的奢侈愿望，而是现实个体在社会生活中不断呈现出来的基本诉求。

从理论源流看，这一概念吸收了儒家民本思想中“民之所欲”的合理内核，对接了马克思主义关于“现实的人”和“人的全面发展”的论述。马克思主义不是从抽象人性出发理解社会，而是强调在现实社会关系中把握人的需要、活动和发展（马克思、恩格斯，2012）。同时，正当私善欲求也区别于马斯洛需求层次理论的个体心理学取向——马斯洛（2007）关注个体需要的心理层次，本文则更强调人的正当需求如何通过公共制度转化为政府职责。

如果政府不能回应这些诉求，公共权力就难以获得持续认同。人民不是抽象的“治理对象”，也不是被动接受制度安排的主体，而是带着具体生活需要、发展愿望和尊严诉求进入公共生活的人。政府职责的根本问题，正是如何通过制度化、公共化、可持续的方式回应这些正当需求。

（二）概念谱系与学术合法性

“正当私善欲求”并非凭空创造的术语。在思想史上，它至少有三重学术渊源，使其具备转化为公共管理分析概念的学术合法性。

第一重渊源是 儒家传统中的“民之所欲”。《尚书·泰誓》提出“天视自我民视，天听自我民听”，将政治合法性的终极来源置于人民的日常感知与需求之中。孟子进一步发展为“民为贵，社稷次之，君为轻”的民本思想，强调政治统治的根本在于回应人民的生存与发展需要。这一传统为“正当私善欲求”提供了政治哲学基础——人民的正当需求不是需要被压抑的“私”，而是需要被看见、被回应的政治正当性来源。

第二重渊源是 苏格兰启蒙运动中的“自爱”与“自私”之辨。亚当·斯密（1997）在《道德情操论》中系统区分了“自爱”与“自私”。自爱是个体对自身生存与福祉的合理关切，是社会合作与市场交换的心理基础；自私则是以损害他人为代价的

欲望膨胀。斯密的洞见在于：正当的自爱不仅不损害社会，反而是社会秩序得以形成的必要条件。本文的“正当私善”与斯密的“自爱”一脉相承——它承认个体对自身善好状态的追求具有道德正当性，而非需要被祛除的“原罪”。

第三重渊源是 当代政治哲学中的“合理多元主义”。罗尔斯（2000）在《政治自由主义》中区分了“合理”与“理性”。合理的人承认判断的负担，愿意在公共协商中寻求他人也能接受的正义原则；理性的人则仅仅追求自身利益最大化。本文的“正当性”标准与罗尔斯的“合理性”具有结构上的亲缘性——正当的私善欲求是那些能够在公共讨论中被合理辩护的需求，而非任何个体主观偏好的直接宣示。

这三重渊源分别从政治哲学、道德哲学和政治理论三个层面为“正当私善欲求”提供了学术合法性。它不是作者的杜撰，而是对思想史资源的创造性转化，旨在弥补“公共需求”过于笼统、“公民偏好”过于市场化、“公共价值”过于管理者中心的不足，为政府职责研究提供一个更具操作性的人性基础。

（三）正当私善与自私的边界

厘清概念谱系之后，还需澄清一个操作层面的误解：正当私善不等于自私。私善是个体对自身正当善好状态的追求；自私则是以损害他人或公共秩序为代价满足自身欲望。二者的区别在于手段、边界和社会后果。

一个人希望自身安全，这是自保而非自私；希望办事便利，这是自顾而非自私；希望通过劳动提高收入，这是自富而非自私；希望获得尊重和选择空间，这是自尊与自由，同样不是自私。只要这些诉求不以侵害他人权利和破坏公共秩序为代价，就属于政府应当承认并合理回应的正当需求。

需要进一步追问的是：“正当”的判定标准由谁来界定？本文认为，在公共治理语境下，“正当性”的判定不应由行政单方垄断，而应通过制度化公共讨论来形成社会共识。具体而言，正当性判定应遵循三重程序约束：其一，法律底线约束——不得违反现行法律对他人权利和公共秩序的保护规定；其二，公共参与约束——涉及重大公共影响的需求判定，应通过听证、协商等程序吸纳多元意见；其三，反馈修正约束——正当性判定应接受实践检验，当某一需求被纳入或排除后若产生显著的负面社会后果，应启动再评估程序。这三重约束使“正当性”从一个行政裁量问题转化为一个制度程序问题，降低了被单方滥用的风险。

由此，政府满足正当私善欲求不是无原则满足所有个人欲望。政府所要回应的是正当私善，而非伤害性、掠夺性、放纵性欲望。政府若忽视正当私善，容易形成冷漠行政、压抑治理和低认同治理；若无边界满足所有欲望，又容易陷入民粹主义和财政不可持续。真正成熟的政府职责，应当在承认私善、转化私善和约束恶性之间取得平衡。

（四）公善供给：政府职责的实现方式

正当私善欲求是个体层面的需要，政府职责则是公共层面的回应。二者之间需要一个转换机制，即“公善供给”——政府通过公共制度、公共资源、公共服务和公共治理能力，帮助人民以正当方式实现自身需求。

政府不能替每个人生活，也不能代替每个人选择，但政府可以创造条件，使人民更安全、更便利、更有发展机会、更有尊严、更能表达、更能信任制度、更有能力追求自身人生目标。由此，政府职责不是简单“替民做主”，也不是无限“包办生活”，而是通过公共制度成全人的正当发展。人民对安全、发展、尊严和自由的追求，正是社会主义国家治理应当回应的根本目标（马克思、恩格斯，2012）。本文的十一维框架，可以看作对这一理论在公共管理领域的具体展开。

三、十一维治理框架：推导逻辑、三层次结构与职责展开

（一）十一维的推导逻辑

在进入具体维度展开之前，有必要说明为什么是十一维，而非十个或十二个。这十一维的确定并非任意罗列，也不是作者主观偏好的产物，而是基于三重推导逻辑的系统性筛选。

(1) 层次逻辑。从人性需求的结构出发，人的需求不是平面化的“清单”，而具有内在层次性。本文借鉴马斯洛需求层次理论（马斯洛，2007）的层次思维——生存先于发展、发展先于超越——但将其从个体心理学语境转化为公共治理语境。在公共治理中，人民的正当需求至少可区分为三个层次：生存性需求（个体能否安全、便利地活着）、发展性需求（个体能否获得能力与机会以改善生活）、存在性需求（个体能否有尊严、有选择、有归属地生活）。每一层次内部又包含若干具体需求维度。

(2) 经验逻辑。从中国政府公共服务实践的历史演变来看，人民需求结构呈现出清晰的阶段性。改革开放初期，人民首要需求是“温饱”——对应安全与便利；进入小康社会建设阶段，需求升级为“富裕与小康”——对应繁荣与关怀；新时代“美好生活”目标的提出，意味着需求进一步上升为“品质、尊严与自由”——对应美好、尊重与身心舒展。中国式现代化的本质要求之一是“实现全体人民共同富裕”，在需求层面即表现为从生存性需求向发展性需求再向存在性需求的逐层递进。十一维框架正是对这一历时性经验观察的结构化提炼。

(3) 理论逻辑。每一维度都可在既有主流理论中找到对应或对话关系。安全对应国家理论中的秩序供给功能；便利对应新公共管理中的服务效率；繁荣对应发展经济学中的经济增长与分配；关怀对应福利国家的社会保障理论；赋能对应能力方法中的实质自由（森，2002；努斯鲍姆，2017）；美好对应生活质量理论与生态治理；倾听对应协商民主与回应性治理；信任对应制度信任与社会资本理论；尊重对应尊严政治学与平等理论；自由对应古典自由主义与实质自由传统；身心舒展对应能力方法中的情感福祉。

上述三重逻辑的交叠筛选，确保十一维是一个在层次结构上有边界、在经验观察上有依据、在理论对话中有支撑的闭合体系。其结构如下：

第一层：生存性需求（底线维度）——安全 · 便利 · 关怀

第二层：发展性需求（能力维度）——繁荣 · 赋能 · 美好

第三层：存在性需求（主体性维度）——倾听 · 信任 · 尊重 · 自由 · 身心舒展

这一结构的核心逻辑在于：低层是高层的基础，高层是低层的升华。社会若连安全、便利和基本关怀都无法保障，谈论尊重与自由便缺乏物质前提；但若仅仅停留在生存性需求的满足而忽视发展性与存在性需求，政府治理便会陷入“有效率但无温度”的困境。管理主要作用于生存层的秩序维护，引导主要作用于发展层的能力塑造，服务则贯穿三层但侧重倾听、尊重与自由等存在性需求的回应。

（二）生存性需求：底线维度的三重要求

在所有政府职责中，安全是最基础的底线。人民首先希望生命、身体、财产和基本生活秩序不受威胁。政府在安全维度上的职责包括维护国家安全、社会治

安、食品药品安全、生产安全、公共卫生安全和基层矛盾化解等。安全治理不能只依靠事后惩罚，也要重视风险预防、基层治理和社会协同。安全维度的边界在于以必要管理守住底线，同时避免将安全逻辑无限扩大为社会活力的压制。

如果说安全解决的是“能不能活着”的问题，便利解决的则是“能不能不被折腾”的问题。人民希望办事顺畅、生活少受无谓阻碍、时间和精力不被低效制度消耗。政务服务改革、数字政府、行政审批制度改革、基层公共服务整合、交通基础设施建设，都是便利维度的具体表现。办事难、跑腿多、证明繁、流程慢，会直接消耗人民生活能量，降低政府信任。便利维度的核心是减少制度性摩擦，降低人民生活和发展的交易成本。

人在困境中最渴望的，往往不是抽象的制度保障，而是具体的被看见、被帮助。人在遭遇疾病、贫困、灾害、失业、老弱孤残等困境时，希望痛苦被看见、困难被帮助。关怀维度对应社会保障、社会救助、养老服务、残障支持、儿童保护、灾害救援和基层关爱等公共职责。关怀体现政府温度。没有关怀的政府可能有效率，却缺少公共伦理；只有关怀而缺少制度能力，也容易变成临时性救助。成熟的关怀治理应当把温情转化为制度，把救助转化为能力恢复。

（三）发展性需求：能力维度的三重提升

繁荣回应的是人民改善生活的愿望。人民希望收入增长、就业稳定、财富积累和发展机会增加。繁荣维度要求政府创造良好的经济发展环境，包括稳定宏观经济、保护产权、鼓励创新创业、促进就业、优化营商环境、推动区域协调发展。繁荣不是单纯 GDP 增长，也不是少数人财富扩张，而是让更多人拥有通过劳动、创造和合法经营改善生活的机会。政府既要释放市场活力，也要防止资本无序扩张、贫富差距过大和机会结构固化。

赋能的核心逻辑是从“输血”走向“造血”。人民不仅需要被保障，也需要获得发展能力。赋能维度强调教育、技能培训、公共文化、数字能力、就业能力、创新能力和终身学习体系建设。政府不能只满足人民眼前需要，还要帮助人民提升自我发展能力。真正好的公共服务，不是让人民长期依赖政府，而是帮助人民更有能力生活、更有能力选择、更有能力参与社会发展。

美好回应的是人民对生活品质的追求。人民不仅希望活着，也希望生活在更美好的环境中。城市空间、乡村风貌、公共文化、生态环境、社区景观和生活品质，都与人民的审美和生活体验有关。美好维度要求政府从“功能型治理”走向“品质型治理”。美好不是表面工程，也不是过度景观化，而是让公共空间、生态环境和生活场景更适宜人的身心发展。

（四）存在性需求：主体性维度的五重尊重

倾听的要义不在于“听”，而在于“听见之后有回应”。人民有表达意见、参与公共事务、提出建议、反馈诉求的需要。倾听维度要求政府建立制度化、常态化、有效性的民意吸纳机制，包括信访、协商、听证、网络问政、人大代表联系群众、基层议事协商。倾听不是简单收集意见，更不是象征性征求意见，而是让人民的真实声音进入政策过程。关键在于：听得到、听得懂、能回应、可反馈。

信任是成本最低的治理资源，也是韧性最强的制度基石。人民希望生活在稳定、可预期、可信任的制度环境中。政府诚信、政策稳定、规则透明、执法公正、数据真实、承诺兑现，都是信任维度的核心内容。当政府失信、规则多变、选择性执法或信息不透明时，人民会以防御性方式生活，社会交易成本上升，政策执行难度增加。

尊重不是礼貌修辞，而是公共权力面对人民时的基本姿态。尊重维度强调人民的人格尊严、平等地位和被公平对待的权利。政务服务态度、执法文明、基层治理方式、弱势群体保护、反歧视、个人信息保护，都与尊重密切相关。一个人即使得到服务，如果在过程中被羞辱、被轻视、被粗暴对待，也难以产生真实获得感。

自由的高阶性在于：它既是其他维度的综合结果，也是其他维度的检验标准。自由维度强调在秩序和法律边界内保障人民正当选择空间，包括职业选择、迁徙流动、创业创新、生活方式、公共表达和个人发展路径。自由不是放任，政府也不是无原则退出，而是在公共秩序、他人权利和社会责任边界内为人民保留合理自主空间。没有安全、繁荣、信任和理性基础，自由容易滑向无序；没有自由，发展又容易失去创造性和主体性。

身心舒展回应的是人作为身体性、感受性存在的基本需要——对游戏、休闲、娱乐、运动、文化活动和心理放松的正当需要。儿童需要玩耍，青年需要运动与社交，老年人需要休闲与文化陪伴，普通劳动者也需要在紧张工作之外获得放松和愉悦。政府在这一维度上的职责，不是替人民制造快乐，而是通过公共文化服务、体育设施、休闲空间、儿童友好空间、社区活动和心理支持等公共供给，为人民获得健康的身心舒展创造条件。这一维度以森（2002）和努斯鲍姆（2017）的能力方法为理论支撑——舒展的生活本身就是人的实质自由的重要组成部分。

四、治理的张力：十一维框架内部的多重紧张关系

十一维治理框架并非一份可以机械执行的“福利清单”。恰恰相反，十一项维度之间存在多组结构性张力，政府治理能力的核心正体现在处理这些张力的动态平衡上。以下选取四组最具理论意义和实践紧迫性的张力进行分析。

（一）安全与自由：秩序底线与选择空间的拉锯

安全与自由是十一维框架中最基本也最紧张的一对关系。安全要求政府建立必要的秩序边界——法律、规制、执法、监控——以保护人民的生命、财产和基本生活秩序不受威胁。自由则要求政府在秩序和法律边界内为人民保留充分的自主选择空间。二者的紧张在常规治理中已经存在，在危机情境下被急剧放大。

在中国政治语境中，“安全”既包含传统的社会治安与公共秩序，也包含总体国家安全观所涵盖的粮食安全、能源安全、产业链安全、科技安全等扩展内涵。这一扩展使得“安全”在十一维框架中的权重天然偏高，也因此与自由维度之间的张力更为复杂——安全的内涵越丰富，政府运用管理手段的场景就越多，自由空间被结构性压缩的风险也就越大。

以重大公共卫生事件为例。疫情暴发初期，政府往往需要采取强制性措施——封控、隔离、出行限制、健康码管理。这些措施在短期内显著压缩了人民的自由空间，但从安全维度看，这些措施旨在保护更多人的生命权和健康权。此时管理权重上升，安全优先。

问题的复杂性在于：安全措施一旦启动，往往具有自我强化的惯性。疫情进入平稳期后若干预措施未能及时调整，安全逻辑就可能溢出其合理边界，从“保护人民”异化为“管制人民”——过度防控抑制经济活力、阻碍正常社交、侵蚀社

会信任。此时政府需要在安全与自由之间重新校准，而校准的难点恰恰在于“安全”的政治正当性使“退出”比“进入”更困难。这提示我们，安全维度的制度化约束——如明确的退出机制、定期的影响评估、公开的合法性审查——与安全本身同等重要。

（二）繁荣与美好：经济增长与生活品质的取舍

繁荣与美好之间的张力同样深刻。繁荣要求政府创造良好的经济发展环境——招商引资、产业扩张、基础设施建设——以回应人民的自富需求。美好则要求政府提升生态与生活品质——环境保护、公共空间优化、城市风貌改善——以回应人民的自美需求。

二者的冲突在快速工业化时期尤为尖锐。城市要吸引投资、扩大就业，往往需要在土地政策、环境标准、规划审批上“大开绿灯”，代价可能是生态破坏、空气污染、公共空间被挤压。温饱尚未解决时繁荣往往优先于美好；但当收入达到一定水平后，美好需求的权重迅速上升。

这一张力要求政府不能只做“增长的推手”，也要做“品质的守护者”。成熟的做法是在经济发展与生活品质之间寻找兼顾之道——通过绿色产业替代高污染产业、通过城市更新而非大拆大建改善空间品质。政府不能以“先发展后治理”的旧逻辑回避当下的品质责任，也不能以“保护环境”为名抑制合理的发展需求。

（三）便利与公平：效率提升与平等获得的矛盾

便利与公平的张力在数字政府建设中尤为突出。便利要求政府通过数字化手段简化流程、压缩时间、降低门槛。公平则要求政府确保不同群体——尤其是老年人、残障人士、低收入群体、偏远地区居民——能够平等获得公共服务，而不是被数字鸿沟排除在外。

政务服务全面转向线上时，擅长使用智能手机的年轻群体、城市居民获得极大便利；但不熟悉数字技术的老年人、农村居民可能反而面临更大障碍——他们不仅没有享受到便利，反而因线下窗口减少而更加不便。此时便利维度的推进恰恰可能加剧公平维度的失衡。

这一张力的启示在于：便利不能以牺牲公平为代价，公平也不能以拒绝技术进步为代价。政府在推进数字政府建设时必须同步建立“兜底机制”——保留线下服务窗口、设置适老化通道、提供帮办代办服务——确保技术进步的红利惠及所有人。

（四）关怀与赋能：兜底保障与能力建设的平衡

关怀与赋能是当代中国社会治理中最具现实紧迫性的张力之一。关怀要求政府对困境群体提供直接帮助——低保、救助、福利、灾害救援——以回应人的自怜需求。赋能则要求政府帮助人民获得发展能力——教育、培训、就业机会、数字素养——以回应人的自强需求。二者的紧张在于：过度关怀可能形成福利依赖，削弱受助者的主体性和发展动力；过度强调赋能而忽视兜底，则可能让最弱势群体在能力建设完成之前被“甩出”安全网。

这一张力在中国政策实践中有着丰富的案例。精准扶贫战略中“输血”与“造血”的持续讨论——早期以直接补贴和物资救助为主，后期转向产业扶贫、技能培训和教育帮扶——正是关怀与赋能之间权重不断校准的过程。低保制度中长期存在的“就业激励”与“基本保障”之争——保障水平过高可能削弱就业意愿，保障水平过低又无法实现兜底功能——同样是这一张力的制度投影。

成熟的做法是以关怀守住底线，以赋能打开通道。在兜底中嵌入发展导向——将低保与就业培训挂钩、将救助与教育资助联动；在赋能中保留安全网——确保能力建设尚未完成时没有人被遗弃。关怀与赋能没有一劳永逸的解决方案，政府需要在不同发展阶段、针对不同群体特征持续校准二者之间的权重分配。

（五）动态校准：“情境—权重”模型

上述四组张力指向同一个核心命题：十一维治理不是静态的平衡点，而是一个动态的校准过程。政府不可能同时以最大力度满足所有十一项维度——资源有限、不同维度的要求在特定情境下相互竞争。

本文提出一个初步的“情境—权重”动态校准模型，其核心逻辑如下：

危机情境（如重大公共卫生事件初期、自然灾害、严重治安事件）下，管理权重上升，安全维度优先，此为底线优先原则。在此情境下，自由、便利等维度的让渡是必要的，但这种让渡应有时限和明确的退出机制。

常态情境（社会运行平稳、风险可控）下，服务权重回归，各维度按正常权重配置，此为常态回归原则。在此情境下，政府应从“应急管理”模式切换回“公共服务”模式，逐步恢复被压缩的其他维度。

转型情境（如政策调整期、技术变革期、社会结构快速变化期）下，引导权重增强，帮助公众适应新的边界和规则，此为过渡引导原则。在此情境下，政府需要通过公共沟通、试点探索、渐进实施等方式降低转型过程中的社会摩擦和不确定性。

这一模型不提供“最优权重”的具体数值，而是提供了一个校准的逻辑框架——政府在特定情境下应当优先保障哪一维度、暂时让渡哪一维度、如何建立让渡后的恢复机制。校准过程本身应通过公共讨论、制度反馈和绩效评估持续进行，而非由行政单方决定。

五、政府职责的边界：从正当私善欲求到公共责任的转化条件

政府回应正当私善欲求，并不意味着所有个人需求都应直接转化为政府职责。为防止职责无限扩张，本文提出三条转化标准。

公共性标准要求只有具有公共影响、公共风险或公共收益的需求才应进入政府职责。个人偏好某种消费品一般不具有公共性，不属于政府职责；但食品药品安全具有重大公共影响，必须纳入政府监管。公共性标准用于区分私人生活领域与公共责任领域。

正当性标准要求政府不能以损害他人权利、公共秩序和制度公平为代价满足个体欲望。个人追求物质财富是正当私善，但以欺诈、垄断或破坏环境的方式获取财富则不具有正当性。正当性标准的判定应遵循前文所述的法律底线约束、公共参与约束和反馈修正约束三重程序。

可持续性标准要求政府回应需求必须考虑财政能力、制度能力和代际公平。即使某项需求具有公共性和正当性，若超出财政承受能力或导致长期债务负担，也应审慎纳入。可持续性标准防止政府陷入“福利陷阱”和民粹主义。

三条标准的操作化逻辑可概括为：面对某一具体需求，依次评估其公共性水平、正当性程度和可持续性条件。三者皆高则直接转化；公共性高但可持续性低则审慎转化（保基本、限高端）；公共性低则不转化；正当性缺失则不仅不转化，还应纳入规制范围。这一筛选机制确保政府既不是“什么也不管”的放任政府，也不是“什么都管”的无限政府，而是在承认人民正当需求的同时通过制度化筛选将有限资源用于最紧迫、最有效的公共供给。

六、管理、引导与服务：十一维治理的运行逻辑

十一维治理不是单纯服务扩张，而是通过管理提供边界、通过引导提升需求质量、通过服务回应正当需求。三者缺一不可。

（一）管理：秩序底线的守护

管理对应政府的秩序维护功能。任何社会都存在违法、欺诈、伤害、破坏秩序和侵害他人权利的行为，政府必须通过法律、规制、执法和惩戒加以约束。没有管理，服务会被滥用，善意会被掠夺，公共资源会被侵占。但管理必须有边界——目标是保护人民的正当私善欲求不被恶性行为侵害，而非控制人民。过度管理会压抑社会活力，管理不足则会导致秩序失灵。

（二）引导：公共理性的培育

引导对应政府的价值塑造与行为助推功能。与管理的合法强制不同，引导不依赖惩罚或禁止，而是通过信息提示、制度激励、社会规范和公共教育影响个体的判断倾向。助推理论（Thaler & Sunstein, 2008）为这一职能提供了重要的行为科学支撑——政府可以通过选择架构的精心设计，在不剥夺选择自由的前提下促成更理性的公共选择。人民的需求并不天然都是成熟、理性和公共性的。政府不能只被动满足需求，还要通过教育、宣传、榜样、公共讨论和制度激励，引导人民形成更成熟的需求结构、更强的公共责任和更高的理性判断。引导不是思想强制，也不是单向灌输，而是帮助社会从短期、局部、情绪化需求走向理性、长远、公共性需求。

（三）服务：正当需求的回应

服务对应政府对人民正当需求的积极回应。服务不是软弱治理，也不是包办替代，而是通过公共制度帮助人民更安全、更便利、更有能力、更有尊严地生活。成熟的服务有三个标准：回应真实需求、增强主体能力、遵守公善边界。服务只有与管理和引导结合，才能从低水平福利供给走向高水平治理。

管理、引导、服务三者的动态均衡构成了十一维治理的运行逻辑。不同治理情境下三者的权重应当有所不同——危机时期管理权重上升，常态时期服务权重回归，转型时期引导权重增强——但任何一种职能都不应被完全放弃。这与前文“情境—权重”模型形成呼应。

七、案例分析：十一维框架的诊断功能与机制揭示

为使十一维框架从理论建构走向分析工具，本节以浙江“最多跑一次”和北京“接诉即办”两项改革为案例，展示该框架如何用于诊断公共服务改革的多维效应——在识别改革成效的同时揭示其引发的次生张力。

（一）浙江“最多跑一次”：便利牵引的多维联动与公平约束

浙江“最多跑一次”改革是政务服务改革的重要案例。既有研究指出，这一改革不只是行政审批流程压缩，更是推动政府治理模式由“政府中心”向“人民需求导向”转变的实践（郁建兴、黄飚，2022）。从十一维框架看，“最多跑一次”的价值首先体现在便利维度——减少群众办事成本、降低制度性摩擦、压缩行政流程中的时间消耗。

改革深化过程中，便利维度进一步牵引出多重联动效应：数据共享与流程再造打破了部门数据壁垒；商事制度改革降低创业成本，回应繁荣需求；数字平台和“民呼我为”式治理通道增强诉求回应，回应倾听需求；政府承诺兑现和办事规则清晰化强化信任维度。

从机制上看，十一维框架揭示了“最多跑一次”的深层成功机制在于便利维度对信任维度和繁荣维度的制度性牵引。政府承诺“最多跑一次”并兑现承诺时，人民对政府的基本信任得以建立——规则可预期、承诺可兑现。商事登记便利化降低了创业的制度成本时，市场活力被释放，繁荣维度获得增益。这种“便利→信

任→繁荣”的传导链条构成了改革成效的深层机理。然而，这一机制的有效运行依赖于较高的数字基础设施水平和人口数字素养。欠发达地区推广时，由于公平维度的约束更强（数字鸿沟更显著），便利维度对信任和繁荣的牵引效应可能被削弱，甚至因数字排斥而损伤公平维度和信任维度。

便利维度的快速推进同样产生了新的张力。便利与公平之间的张力在实践中显现——政务服务全面转向线上时，老年人、残障人士和农村居民面临新的数字鸿沟。浙江省随后推出的“适老化改造”“帮办代办”“线下窗口保留”等措施正是对这一张力的回应。此外，便利与信任之间也存在微妙张力——流程压缩到极致、审批时限缩短时审核深度难免下降，部分领域可能出现“以速度换质量”的风险，反过来侵蚀公众对监管质量的信任。单一维度的突进可能在治理系统中引发连锁反应，这是十一维框架诊断价值的重要体现。

（二）北京“接诉即办”：倾听的转化瓶颈与绩效限度

北京“接诉即办”改革的核心不只是提高响应速度，而是将群众诉求转化为治理议程（何艳玲、肖芸，2023）。在十一维框架中，“接诉即办”首先回应的是倾听需求——诉求被接收、记录、分派、办理，民意进入制度化处理流程。其次回应信任需求——诉求是否被兑现、办理是否有结果、反馈是否可追踪，直接影响群众对政府的信任。再次回应尊重需求——诉求被认真对待，本身即意味着公共权力承认普通人的生活感受和人格尊严。“接诉即办”还触及关怀和便利维度——供暖、噪声、物业、停车等日常诉求，正是人民真实生活中的“痛点”。

十一维框架的诊断功能在于：它揭示了“接诉即办”的绩效瓶颈不在“倾听”维度本身，而在倾听向关怀和赋能两个维度的转化断裂。诉求被听见了（倾听高绩效），但若只是被“回复”而非实质性“解决”（关怀），或群众只是被“安抚”而未能获得自主解决问题的能力（赋能），则倾听的高绩效会掩盖关怀和赋能维度的低绩效。这解释了“接诉即办”初期获得高满意度——因为倾听本身就是此前治理体系的显著短板，补齐倾听短板的效果立竿见影——但长期面临基层负担过重和形式主义回潮，因为制度设计过度强化了倾听的“响应率”指标，而忽视了倾听向关怀（实质解决）和赋能（能力建设）转化的制度通道。

从限度反思的角度看，过度追求响应率和办结率可能导致基层负担过重和形式主义回潮——每个诉求都被要求限时回应时，基层工作人员可能将精力投入“回应动作”本身而非“问题实质解决”。此外，并非所有诉求都具有公共性和正当性，不加区分地回应所有诉求可能陷入“闹大即解决”的陷阱，损害资源配置效率和制度公平。倾听维度的核心评价标准不应当是“接了多少诉”，而应当是“解决了多少实质问题、是否实现了公共资源的公平配置”。

八、十一维治理的指标构建路径与诊断工具设计

为使十一维框架从理论建构走向可操作的治理工具，本节提出一个简明的指标构建路径和诊断工具设计方案。这不是一个完整的指标体系，而是一个可供后续实证研究开发的基础框架。

（一）指标构建的层级逻辑

每一维度可采用“主观体验+客观条件”的双轨测量逻辑。主观体验反映人民对政府履职的实际感受（如“您对所在社区的公共安全感评价”），客观条件反映政府制度供给的覆盖与质量（如“每万人治安警力配备”“食品药品抽检合格率”）。双轨并行的目的在于避免两种偏差：仅依赖客观指标容易忽视人民真实体验的差异性；仅依赖主观指标则可能受短期情绪和信息偏差的影响。

各维度对应的测量方向如下：

安全：主观项为公共安全感，客观项为治安案件发生率、食药抽检合格率、安全生产事故率

便利：主观项为政务办事便利度评价，客观项为平均办事时间、网上可办率

关怀：主观项为困境群体救助可及性感知，客观项为养老托幼覆盖率、低保覆盖率

繁荣：主观项为家庭经济状况满意度，客观项为就业率、居民收入增长率、营商环境指数

赋能：主观项为个人发展机会感知，客观项为教育公平指数、技能培训覆盖率

美好：主观项为居住环境满意度，客观项为空气质量优良天数、绿化覆盖率

倾听：主观项为意见表达渠道畅通度，客观项为协商参与率、民意诉求办结率

信任：主观项为政府信任度评价，客观项为政策稳定度、政务诚信指数

尊重：主观项为公平对待感知，客观项为文明执法满意度、平等保护投诉率

自由：主观项为自主选择空间满意度，客观项为创业准入便利度、职业流动率

身心舒展：主观项为休闲与文化生活质量满意度，客观项为公共文化设施覆盖率、文体活动参与率

（二）诊断工具的使用逻辑

这一框架不适用于机械化的统一排名，而更适合作为地方政府的治理诊断工具。具体使用时，可遵循以下三个步骤：

第一步：短板识别。 地方政府对辖区内各维度进行数据采集和人民体验调查，识别出得分最低的三个维度，即为当前治理的“短板维度”。

第二步：权重校准。 根据当地发展阶段、人口结构和财政能力，对十一维进行本地化权重调整。例如，中西部欠发达地区应将权重向安全、便利、繁荣等生存性维度倾斜；东部发达地区则可适当提高尊重、自由、身心舒展等存在性维度的权重。

第三步：张力诊断。 对得分最高的维度与得分最低的维度进行交叉分析，识别是否存在“单一维度突进导致其他维度失衡”的结构性问题。例如，若便利维度得分极高但公平维度得分极低，则提示可能存在“数字化便利导致数字鸿沟”的张力。

这一诊断工具的设计目标，不是替代现有的政府绩效考核体系，而是为地方政府提供一套从“人民体验”出发审视自身治理结构的分析框架。它帮助政府回答一个更根本的问题：我们在哪些维度做得不错，在哪些维度存在短板，哪些维度的突进可能在治理系统中引发连锁反应。

九、结论与展望

政府职责的根本问题，不只是政府应当提供哪些公共服务，而是公共权力为什么存在、应当回应人的哪些正当需求、如何在服务人民与维护秩序之间取得平衡。本文从正当私善欲求出发提出十一维治理框架，试图为政府职责提供一种人性尺度。

正当私善欲求不是自私，而是人民作为现实个体对安全、便利、关怀、繁荣、赋能、美好、倾听、信任、尊重、自由和身心舒展等善好状态的正当追求。政府职责的正当性在于通过公善供给回应这些需求，使公共权力转化为人民生活改善和主体能力提升的制度条件。

本文将十一维框架整合为“生存性需求—发展性需求—存在性需求”的三层次结构，揭示了不同维度之间的内在逻辑与优先序。文章指出十一维治理不是福利清单而是系统框架，不是要求政府无限扩张而是要求政府更准确地识别人民需要、更合理地配置治理资源、更平衡地处理多重价值。本文提出的“情境—权重”动态校准模型，区分了危机、常态与转型三种情境下管理、引导、服务三重职能的不同配置方式，为张力处理提供了一个可操作的分析框架。

与本土理论的对话方面，本文的框架与国内公共管理学的既有理论构成一种“微观基础”层面的补充关系。俞可平（2000）的“善治”理论强调政府-市场-社会的多元合作与制度善治，但其分析单元聚焦于治理结构层面，尚未系统回答“合作围绕什么需求展开”——十一维框架试图从人民需求结构出发为多元合作提供需求端的锚点。张康之（2004）的“服务行政”理论深刻批判了官僚制的工具理性、确立了“服务”作为行政伦理的核心价值，但“服务”在操作层面应包含哪些具体维度、不同维度如何排序——十一维框架是对这一问题的结构化展开。郁建兴（2017）的“合作治理”理论聚焦于政府与社会组织的关系重构，但较少从人民需求结构出发界定政府职责的边界与优先序——本文的三层次结构和三条转化标准可视为对这一视角的补充。总体而言，本文的框架并非替代上述理论，而是在它们的基础上为政府职责的界定提供一个更接近“现实的人”的微观基础。

面向中国行政管理实践，十一维治理框架有助于深化服务型政府建设、优化公共服务评价，推动治理绩效从行政本位转向人民体验本位。

本文仍有进一步深化空间。首先，十一维之间的权重关系、优先序以及动态平衡机制仍有待通过大规模问卷调查、案例比较和统计方法进一步检验。其次，本文提出的指标构建路径目前仍停留在方向性设计阶段，尚未形成成熟量表和数据采集机制。最后，本文提出的“情境—权重”动态校准模型尚属初步理论建构，其在财政约束较强、人口结构差异明显或社会矛盾较尖锐地区的适用性还需要更多案例研究支撑。未来可进一步构建“十一维治理指数”对城市、省份或典型地区进行量化比较和治理诊断，也可开发基于人民体验的公共服务绩效评价工具，推动从行政绩效向体验绩效的制度转化。

好政府的标准不应只存在于制度文本、行政流程或绩效报表中，而应体现在人民真实生活的改善里。人民更安全、更便利、更富足、更美好、更被关怀、更有能力、更能表达、更能获得健康的身心舒展、更信任制度、更有尊严、更有选择空间，政府职责才真正落到了人的身上。

参考文献

[1] 登哈特, 珍妮特, 登哈特, 罗伯特. 新公共服务: 服务而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

[2] 何艳玲, 肖芸. 作为治理工具的“接诉即办”: 回应性改革的逻辑与限度[J]. 中国行政管理, 2023(7): 28-35.

[3] 罗尔斯, 约翰. 政治自由主义[M]. 南京: 译林出版社, 2000.

[4] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012.

[5] 马斯洛, 亚伯拉罕. 动机与人格[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.

[6] 穆尔, 马克. 创造公共价值: 政府战略管理[M]. 北京: 商务印书馆, 2016.

[7] 努斯鲍姆, 玛莎. 创造能力: 人类发展的路径[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017.

[8] 森, 阿马蒂亚. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

[9] 斯密, 亚当. 道德情操论[M]. 北京: 商务印书馆, 1997.

[10] 郁建兴, 黄飚. 数字时代的政府治理: 以“最多跑一次”改革为例[J]. 中国行政管理, 2022(4): 12-19.

[11] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

[12] 郁建兴. 从行政驱动到合作治理[M]. 北京: 商务印书馆, 2017.

[13] 张康之. 公共行政中的哲学与伦理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

[14] THALER R H, SUNSTEIN C R. Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness[M]. New Haven: Yale University Press, 2008.